

高等农业教育, 2010-7, 7: 15-18

Higher Agricultural Education, 2010-7, 7: 15-18

# 城乡高等教育公平的制度归因

郭琳琳

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 公平和正义是任何社会所追求的理想价值取向, 教育公平是社会公平、政治公平的延伸, 教育公平对实现广泛的社会公平具有基础性作用。目前我国高等教育的不公平主要体现在城乡差距上, 造成高等教育入学机会城乡差异的原因是多方面的, 政府公共政策的不同取向或偏差和制度的不公平会在客观上加重教育的不平等, 通过制度和政策调整来推进高等教育公平是更为直接有效的。制度层面中存在着哪些人为的因素在影响和加剧着城乡高等教育入学机会的差别? 文章从政策制度的视角深入分析城乡高等教育差异的原因, 以期为缩小城乡高等教育差距提供借鉴。

**关键词:** 高等教育招生制度; 高等教育收费制度; 高等教育资助制度

**中图分类号:** G640    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1002-1981(2010)07-0015-04

美国著名教育家贺拉斯·曼宣称: “教育是实现人类平等的伟大工具, 它的作用比任何其他人类发明要大的多。”<sup>[1]</sup> 但教育要发挥促进社会平等的功能, 必须以自身的公平为前提和基础。伯顿·R·克拉克在《高等教育系统——学术组织的跨国研究》一书中提出, 现代高等教育系统具有三种基本价值观念, 即公正、能力和自由, 这三种价值观念之首是公正。教育公平是社会和谐的基础, 教育公平对实现广泛的社会公平具有基础性作用。目前我国高等教育的不公平主要体现在城乡差距上, 高等教育入学机会均等是高等教育机会均等的起点, 对于过程和结果的平等有重要影响。统筹城乡高等教育发展对于和谐社会的构建具有重要意义。

## 一、我国城乡高等教育的差异

我国高等教育入学机会的城乡差距在 20 世纪 80 年代之前并不突出, 随着社会的发展, 高等教育的城乡差距日益显现出来, 特别在 1999 年扩招后, 城乡学生入学机会的差距呈现出了新的特征。高等教育城乡差异由数量差异向更深层次、隐性的质量差异转

变。

### (一) 城乡高等教育入学机会的数量差异

苟人民利用 1996—2005 年城乡高考报名人数、录取人数和录取率等指标对高等教育入学机会的城乡差异做了详细分析。研究发现, 从 1996 到 2005 年, 全国高校招生录取新生中, 农村生源所占比例的总体趋势不断上升, 从 1996 年的 49.0% 到 2005 年的 53%。同时, 农村考生的报名人数和录取人数的增幅超过了城市考生。虽然农村考生的数量和所占比例呈现出有效增长, 但农村考生的报名和录取率一直未达到农村人口占全国总人口的天然比例, 农村考生参加高考的录取率也从未达到同年的总录取水平。<sup>[2]</sup> 还有研究表明, 在城市, 高中、中专、大专、本科、研究生学历人口的比例分别是农村的 3.5 倍、16.5 倍、55.5 倍、281.55 倍、323 倍。<sup>[3]</sup>

### (二) 城乡高等教育入学机会的质量差异

城乡高等教育的质量差异表现在学校和专业的差异。从学校来看, 在我国一流院校的招生录取中, 城镇出身的学生在入学机会上占有较大优势, 而农村

收稿日期: 2010-04-20

作者简介: 郭琳琳 (1986—), 女, 厦门大学教育研究院, 08 级教育经济与管理专业硕士研究生。研究方向: 高等教育经济与管理。

学生进入这些优质院校的机会相对小得多。农村学生在一般院校和专科院校就读的机会更大。从专业来看,农村学生大多选择基础理论或收费较低的专业。根据厦门大学中国高等教育研究数据库关于 2001-2005 年十一省市大学生背景简况抽样调查数据,可以看出,城市学生就读国家重点大学的比例超过农村近 9%,在收费较高的民办高职和独立学院,城市学生的比重都在 70% 以上,且城市学生多就读于经济学、法学、管理学等较热门的专业。

表 2 高校不同专业在校生城乡差异 (%)

居住地类型	哲学	经济学	法学	教育学	文学	历史学	理学	工学	农学	医学	管理学
城市	33.3	69.0	63.6	44.0	55.4	34.9	45.4	51.3	35.4	50.2	62.6
农村	66.7	31.0	36.4	56.0	44.6	65.1	54.6	48.7	64.6	49.8	37.4

数据来源:同上

## 二、高等教育城乡差异的制度归因

当前,制度层面影响高等教育城乡差异的因素主要体现在高等教育招生制度、高校收费和高等教育资助制度方面

### (一)高等教育招生制度

招生政策是制约农村子女接受高等教育机会的一个重要因素。考试的理念是公平和公正,公平、公正是高考和高招的灵魂和生命力之所在。高考招生录取制度的价值基点是教育均等,教育均等体现在录取制度上是入学机会均等。

我国目前实行的招生政策具备了形式上的公平一分数面前人人平等,看起来是公平的,不论农村还是城市都是一条分数线。而录取学生采取的是分省定额、划线录取的办法,各地录取定额并非按考生数量平均分配,而是按各地高教资源的状况。因此,出现各地之间录取率、录取分数线的极大差异,加剧了地区和城乡之间原本已经存在的教育不平等。经济发达地区尤其是中心城市比欠发达的农村地区得到更多的招生配额,因此出现前者的“低录取线、高录取率”和后者的“高录取线、低录取率”的情况,同样分数在不同地区往往有着截然不同的录取结果,城市的学生更多享有“211 工程”、“985”等部属名牌高校的优质资源,而农村的考生只能选择进入地方普通院校或接受高等职业教育。张力对各地区高等教育的发展程度作了分类并归纳其特点(表 3),可以看出城市化水平越高的发达地区,高等教育机会越多,城市化水平越低、农民越多的不发达地区高等教育机会

表 1 不同类型高校在校生城乡差异 (%)

居住地类型	国家重点高校	普通本科院校	公立高职院校	民办高职院校	独立学院
城市	54.4	45	49.5	71.6	74.5
农村	45.6	55	50.5	28.4	25.5

数据来源:中国高等教育研究数据库(<http://www.hedb.xmu.edu.cn>)这里城市指地级、县级城市和有城市户口的建制镇。农村指集镇和农村。

越小。高等教育机会向东部发达地区的倾斜也就是向城市的倾斜,从而导致城镇居民受高等教育机会越大,城乡获得的高等教育机会差距也就扩大。

表 3 各地区高等教育的发展程度的分类及其特点

分类	主要地区	高等教育发展特点
很高	沿海地区的特大及大城市	高等教育毛入学率 40% - 50% 左右,率先实现教育现代化
较高	多数中小城市,发达地区的城镇和农村	高等教育毛入学率 20% - 30%
中等	少数中小城市,大部分发达地区农村和少部分中等发达地区	高等教育毛入学率 10% - 15%
较低	大部分中等发达地区	高等教育毛入学率较低
很低	欠发达地区农村	高等教育毛入学率很低

资料来源:张力.我国中长期教育宏观战略与政策要点[J].国家教育行政学院学报,2006(8).

高考考试内容和考试科目主要是以城市学生的学力依据制定的,这对于教育资源极为匮乏的农村和边远地区的学生又是一种不公平。农村基础教育和城市基础教育存在很大差异,农村基础教育的质量远远落后于城市基础教育的质量。这样让两个素质完全不同的孩子在同一个起跑线赛跑,农村孩子咋能比过城市孩子。多项调查表明,教学难度过高、难以胜任是导致农村学生流失辍学居第二位的重要原因,仅次于经济负担。近年来,一直有在高考科目中增加英

语口语和计算机水平测试的呼声。这一设想如若实行,无疑将进一步加剧城乡学生之间的不平衡,使更多的农村和边远地区学生失去接受高等教育的机会。

高校自主招生政策带来的教育腐败对农村家庭来说也是不公平的。“点招生”、“条子生”、“缴费生”、“特殊利益集团”、“高考移民”的出现,以及省市级优秀生、音体美特长生、保送生的选拔和考核中发生的“权分交易、权学交易”现象都充分说明,高校自主招生约束机制的缺失为教育腐败的产生提供了客观上的条件。相对于处于弱势地位的农村家庭,城市家庭尤其是一些出身优势家庭背景的人更有资格和能力攫取高等教育资源。

## (二)高等教育收费制度

改革开放后,我国的高等教育收费制度经历了四个阶段:低收费的试探期、双轨期、并轨期和高速增长期。1989年我国高校开始收费制度改革,1993教育成本分担政策首次被正式写入《中国教育改革和发展纲要》,收费并轨改革开始启动,1997年全国高校实现“公费生”和“自费生”并轨收费,全面推行收费制度。1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》第五十四条明确规定“高等学校的学生应当按照国家规定缴纳学费”在法律上确定了高等学校的收费制度的合法性。1989年,试点收费额为每学年学杂费100元,住宿费20元。1993,学杂费占高等教育成本的比例大幅度提高。由1992年的4.34%跃升为1993年的12.12%,达到平均每学年60元左右。并轨后的学费又一次出现快速增长,达到3000元左右。1999年高等教育扩招政策出台,学费进入高速增长期,公立大学的学费一时涨过4000元,并于2001年突破5000元。目前基本稳定在5000-6000元的水平。

高等教育收费是高等教育发展的必然,是世界各国通用的做法,根据教育经济学中的成本分担原则、利益获得原则和能力支付原则,收取学生一定的学费有其合理性,但如果收费过高就会影响高等教育公平。当前,我国大学生的经济来源主要是家庭。随着国家高校收费制度的建立和实施,经济状况成为制约农村子女接受高等教育的重要原因。有研究者认为,家庭经济贫困、生活在边远地区以及少数民族地区的人口对于高等教育收费变化的反应是最敏感的。各个高等院校均对学生有统一的标准收费,而很少顾及学生的家庭背景并按其支付能力来确定收费标准,从而使无力支付学费的贫困学生远离高等教育的大门。

中国高等教育的收费标准超出了人们的承受能力,甚至超过了一些发达国家。用高等教育学费负担、城镇家庭人均可支配收入、农村家庭人均纯收入三种指标的增长率来描述家庭高等教育的相对成本及其差异,可以很清晰地发现我国家庭高等教育成本在整个教育经费中所占比例高于国外25%的平均水平<sup>[4]</sup>。按照2002年中国高等学校收费的标准和城乡家庭人均收入计算,中国一个大学生一年的学费占城市家庭年收入的21.5%,占农村家庭年收入的48.9%,在美国公立高等学校的收费占人均收入的10%,日本供养一个大学生所需费用占家庭收入的13%,澳大利亚一年高等学校的学费约为普通家庭收入的10%。<sup>[5]</sup>南昌大学甘筱青等教授通过调查研究也得出:2004年全国高校生学费上涨到5000元,住宿费上涨1000-1200元,生活费在4000-5000元之间,大学四年花费4-5万。2004年我国城镇居民年平均纯收入和农民年平均纯收入分别为9422元和2936元,以此计算,供养一个大学生,需要一个城镇居民4.2年的纯收入,需要一个农民13.6年的纯收入。<sup>[6]</sup>

由于受家庭财政能力不足的影响,农村地区的学生会更加倾向于选择花费更少的学校和专业。这种倾向性不仅对农村家庭的学生选择的均等性产生影响,也使得农村家庭的学生在高等教育公费资助的分配中处于更为不利的地位。另外高等教育成本中还包括学生为上大学放弃的收入,对高等教育进行成本分担也不可避免地挫伤农村接受高等教育的积极性。相对于家境较好或经济收入较高的家庭,农村家庭更需要子女参加工作或务农,以增加家庭的收入,改善家庭生活条件。一些家庭甚至提前结束对其子女的教育投资,许多农村地区甚至出现了初中辍学率回升的情况。

## (三)高等教育资助制度

健全的高等教育资助制度能够有力的保障低收入家庭特别是农村家庭的入学机会。自恢复高考以来,我国对高校学生资助制度进行了几次较大改革,大致可划分为三个阶段:人民助学金阶段、人民助学金与人民奖学金并存阶段和奖学金制度、学生贷款制度及助学金制度并存阶段。我国现行的高校学生资助政策基本上以奖学金、学生贷款、勤工助学、特殊困难补助和学费减免为主体、多元化的大学生资助制度。

在我国的高等教育学生资助体系中,由于资助力

度、种类等的限制,学生资助对入学机会公平的积极作用没有被突出地显示出来。从教育部教育管理信息中心抽样调查结果可以看出,虽然大部分高校的奖学金授奖面已达 30% 左右,但贫困生获得奖学金的比例明显低于普通学生获得奖学金的比例,只占奖学金获得人数的 23.8%,高校贫困生的生活费来源中,依靠奖学金支付的仅占贫困生总数的 2.9%。<sup>[7]</sup>在获取国家高额助学金时,获取者要接受全校范围内同学的公开监督,但校内助学金常常省去这一项,往往不够透明,造成大量的非贫困生享有贫困补助。通过勤工助学的办法解决自己的学习生活费用是许多大学生通常的做法,然而现行的勤工助学形式多数是校内岗位,如在图书馆整理图书、协助职能部门以及做卫生清洁工作等,生活保障还可以,面对高昂的学费就无能为力了。

### 三、缩小高等教育城乡差异的建议

通过以上对影响高等教育城乡入学机会的制度因素的分析,可以通过制度的完善来推进高等教育公平。教育政策取向要统筹城乡发展。改革户籍制度,打破城乡二元结构传统教育格局,清除高等教育入学机会中最大的人为性制度障碍。增加中央财政性教育经费,并对经济欠发达的农村地区实施高等教育经费转移支付政策,加大对农村教育的投资力度,加快农村基础设施建设。统一城市、农村教师工资标准,并给予农村教师额外的补贴,努力使城乡教育资源配置一体化,使城乡居民享受平等的教育待遇。

改革和完善高考制度。规范招生制度中的特殊政策,减少名目繁多的加分、优先录取政策,在执行对少数民族、定向生、保送生和特困生的特殊政策的过程中,要本着公平、公正、公开的原则,以防有人为谋取非法利益而随意操作而影响招生工作的公平性。改变目前偏重大城市的招生名额配置,克服各地区之

间录取分数的差异,逐步过渡到大致按照考生数量平均分配各地招生名额,保证招生过程和环节的公正性。研究和建立高考政策的公平理念和政策运行的公平机制,建立完善区域资源配置平衡机制、建立弱势补偿的政策机制、决策活动中建立利益平衡机制、建立实质内容与操作程序平衡的政策机制、加强对高考腐败与高考特权的监督等。

完善高等教育资助制度。加大资助力度,丰富资助种类,避免因贫失教现象的发生。建立、完善资助政策的告知制度,通过大众媒体,招生简章和录取通知书等途径,告知学生及其家长国家助学贷款的有关内容和资助经济困难学生的措施,使他们充分了解国家有关学生资助政策。同时,教育行政部门、高等学校和金融机构还要密切配合,加强对学生及其家长的现代消费观念和金融知识。在国家助学贷款方面,政府应承担一定的风险,健全和完善贷款回收机制,建立通过社会保险机构回收资金的制度。可以实施教育券制度,政府将用于教育的公共经费以凭证的形式直接发给学生或家长而不直接划拨给学校,学生或家长可用此支付所选学校的学费和相关教育费用。大学生也可以发挥自身优势,从单纯“劳务型”服务转化为“劳务型”与“智力型”并举的服务,把勤工助学与社会服务相连接,创新勤工助学方式。

建立学费标准听证会制度,确定科学合理的学费标准,并以高等教育立法作保障,让付费者具有知情权,是高等教育收费政策科学性和有效性的重要保证,有助于更好地实现教育公平。严格规范高等学校乱收费行为,坚决制止与招生录取挂钩等各种形式的乱收费现象。进一步加强对网络学院、独立学院、异地办学和专升本等办学行为的规范和管理。落实责任,禁止挪用、截留、挤占、平调教育经费和学校收费收入,加强学校收费管理制度的建设。

### 参考文献:

- [1] (美)约翰·S·布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 王承绪,等译. 江苏: 浙江教育出版社, 1998: 71
- [2] 苟人民. 从城乡入学机会看高等教育公平[J]. 教育发展研究, 2006(5).
- [3] 廖家林. 现代公民社会的道德基础[M]. 长沙: 湖南大学出版社, 2006: 59.
- [4] 殷红霞. 城乡家庭相对成本视角下的教育公平问题[J]. 教育科学, 2006(4).
- [5] 石鸿, 刘颖. 高等教育投资主体分析[J]. 中国冶金教育, 2004(1).
- [6] 秦晖. 一个农民干13年才能供个大学生[N]. 广州日报, 2005-03-12.
- [7] 糜静. 资助高校贫困生的现状及对策建议[J]. 山西统计, 2002(1).

(责任编辑与校对 李国杰)